

Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque

The mayor in action: Urban government and the production of public policy. Michel Delebarre in Dunkerque Pauline Prat

*Institut d'études politiques, CEVIPOF, 98, rue de l'Université, 75007 Paris,
France*

Résumé

Les transformations du système politico-administratif français, ainsi que les évolutions économiques à partir des années 1970, ont refaçonné le pouvoir municipal. La figure du maire-notable aurait ainsi glissé vers une dimension plus entrepreneuriale et gestionnaire, correspondant au développement des collectivités locales, de leurs sources de financement et des procédures contractuelles. L'étude du maire par le prisme de la production de politiques publiques locales permet de relativiser ce glissement pour souligner l'imbrication de logiques notabiles dans la mobilisation des ressources et de dynamiques de type entrepreneurial dans le pilotage des politiques ainsi que dans les temporalités et les risques de l'action publique. De plus, l'observation de l'ensemble du processus de production des deux politiques urbaines décrites révèle la capacité de l'équipe municipale emmenée par le maire à définir les règles du jeu entre les acteurs, à intégrer les intérêts divergents et à pérenniser l'interdépendance entre les différents acteurs de la mise en œuvre. Cet article s'attache ainsi à faire dialoguer une étude du gouvernement urbain avec l'observation de politiques publiques locales, afin de saisir les mécanismes de transformation du pouvoir municipal.

Abstract

Changes in the French political, administrative system and trends in the economy starting in the 1970s have reshaped power at the municipal level. The figure of the mayor as a "notable" has apparently taken a more entrepreneurial and managerial turn in line with changes in local government, its sources of revenue and contractual procedures. By studying the mayor through the prism of the production of public policy

Je remercie Julie Pollard, Clémence Ledoux, Claire Dupuy et Thibault Bossy pour leurs précieux commentaires.
Adresse e-mail : pauline.prat@sciences-po.org.

at the local level, this shift can be qualified: the role as a notable is tapped in mobilizing resources, while the dynamic entrepreneurial role comes into play in steering policies, timing interventions and assessing the related risks. The observation of the whole process of producing the two urban policies described in Dunkerque sheds light on how the “municipal team” led by the mayor defines the rules of the game, takes diverging interests into account and maintains an interdependence between the various actors involved in policy-implementation. This article seeks to open a dialog between a case study of a municipal government and the observation of local public policy so as to understand changes in the levers of local power.

Mots clés : Gouvernement urbain ; Politiques publiques ; Politiques urbaines ; Pouvoir municipal ; Projet urbain ; Politique de la ville ; Chartes ; Dunkerque ; France

Keywords: Urban government; Public policy; Power at the municipal level; Urban planning; Urban policy; France

Les transformations de la figure du maire ont donné lieu à des typologies sur les différentes logiques de son activité et leur imbrication (Lorrain, 1993, p. 295). Ce personnage central de la vie politique française, pris dans des logiques à la fois partisans et de représentation politique, mais aussi de production de services et de politiques publiques, a été qualifié successivement de notable, de bâtisseur ou d'entrepreneur. La notion de maire-notable a été façonnée dans les années 1970 dans le contexte d'un état centralisé et planificateur. Homme de réseaux, le notable sait à la fois jouer de relations locales tissées avec différents milieux sociaux pour construire son « fief » (Lagroye, 1973) et de ses liens avec le système partisan national pour représenter son territoire et attirer les ressources depuis la capitale (Gremion, 1976), phénomène renforcé par le cumul des mandats. Il opère ainsi « l'articulation, l'intégration et la régulation des différents champs d'action », qu'ils soient politiques ou administratifs (Garraud, 1990, p. 22), travail dont résultent son pouvoir et sa légitimité.

Les changements institutionnels, mais aussi économiques de ces 30 dernières années ont conduit les chercheurs à renforcer la présentation du maire comme producteur de politiques publiques et acteur du développement économique et à envisager son action par le vocable du maire entrepreneur. Il devient stratège dans son intervention sur le développement économique, s'inscrit dans la concurrence entre les villes et développe des outils managériaux de gestion de l'administration municipale. Devant l'État, le maire devient un représentant de son territoire, un porteur de projet prêt à négocier des contrats pluriannuels. La légitimité acquise par la maîtrise d'un ensemble de réseaux permettant d'attirer les ressources financières ministérielles et de s'assurer que des soutiens locaux se transforme en une légitimité par l'action (Lorrain, 1993).

La mise en place de normes, d'appels d'offre et la constitution d'une culture managériale de l'action publique dans les années 1990 n'ont pas remplacé les pratiques antérieures, mais les ont au contraire alimentées et réorientées : les pratiques politiques et les mutations de l'action publique se nourrissent réciproquement et les changements sont donc plus nuancés. Plusieurs travaux s'attachent notamment à critiquer la description entrepreneuriale, en montrant des pratiques notabiliaries inchangées et qui s'adaptent aux nouveaux leviers de pouvoir comme l'intercommunalité ou la formulation de documents directeurs (Bardet et Jouve, 1999). Pour penser cette imbrication entre mécanismes notabiliaries et changements de l'action publique, d'autres développent ou expérimentent la notion de leadership (Smith et Sorbets, 2002).

Les élus locaux gouvernent selon des mécanismes de pouvoir hérités du passé et dans des contextes économique et sociaux en évolution. La multiplication des sources de financement a non seulement rendu les élus plus fragiles financièrement, mais également politiquement et

juridiquement, tandis que le blâme peut difficilement être rejeté sur l'État, bien que l'Europe puisse constituer un nouveau bouc émissaire.

Cet article propose d'appréhender la figure du maire qui gouverne¹, activité entendue comme la « capacité de définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite, à prendre les décisions qui imposent leur obtention et à assumer les conséquences qui en découlent » (Duran, 1999, p. 27). Il s'inscrit dans la recherche de cadres analytiques permettant de comprendre les mécanismes concrets de la « culture de l'action » au cœur des transformations de l'action publique (Duran, 1999), pour saisir à terme leurs effets sur la constitution du pouvoir municipal.

La figure du maire entrepreneur et gestionnaire nous invite à voir le maire « en action », en considérant les réseaux qu'il mobilise — mécanisme qui rappelle la figure du notable —, mais aussi les objectifs qu'il fixe et la façon dont il assure la mobilisation des acteurs et leur intégration à ses règles du jeu. Pour comprendre l'imbrication de ces mécanismes, nous nous proposons d'analyser l'activité de gouverner d'un élu local par le prisme de la production de politiques publiques. Il s'agit d'insister sur les particularités du travail politique alors que l'image et la rhétorique du maire-entrepreneur semblent faire de ce dernier un manager urbain. La part de choix et d'arbitrage qu'exerce l'homme politique semble se diluer dans une culture de l'action dénuée de cette part de décision, pour ne pas dire de violence que contient la politique (Favre, 2005). Pourtant, les buts assignés à l'action publique sont loin d'être consensuels : le travail d'intégration des intérêts n'est pas neutre.

Pour observer le maire dans son activité de production de politiques publiques, nous avons distingué sa capacité, d'une part, à attirer et orienter des ressources, d'autre part, à intégrer des intérêts parfois contradictoires et à mettre en place des mécanismes d'encadrement de l'action collective dans la formulation et dans la mise en œuvre des politiques. Ces deux aspects permettent non seulement de faire émerger la question du renouvellement de la figure du notable et la pertinence d'une lecture entrepreneuriale, mais aussi de montrer la part du travail politique de confrontation des intérêts, de négociation et d'arbitrage qui sont au cœur de l'activité du gouvernement. Ces différentes facettes s'articulent autour de la production de politiques publiques locales et illustrent les recompositions du pouvoir politique municipal.

Pour observer ces mécanismes, nous étudions ici deux politiques locales mises en œuvre par la municipalité de Michel Delebarre à Dunkerque.

1. Le cas d'étude : Michel Delebarre à Dunkerque

L'agglomération dunkerquoise a été un objet d'étude fructueux dans les années 1970 pour caractériser les effets territoriaux de l'industrialisation et de la planification étatique (Castells et Godard, 1974 ; Bercoff-Fery et Coing, 1973²). Les études se sont souvent arrêtées avec la crise économique qui a touché l'agglomération à la fin des années 1970, crise symbolisée à Dunkerque par la fermeture en 1986 des chantiers navals situés en plein cœur de la ville.

Le cas de Michel Delebarre illustre notre questionnement. Ce responsable socialiste se présente aux élections municipales de Dunkerque en mars 1989 contre le maire gaulliste sortant, en fonction depuis 1965. Les réseaux mobilisés pendant la campagne illustrent deux stratégies d'action : celle de Claude Prouvoyeur, orientée vers les liens de proximité, dont les associations sportives et

¹ Cet article est issu d'un travail de master de recherche (DEA) réalisé en 2006–2007. Il s'appuie sur des archives et une dizaine d'entretiens semi-directifs réalisés à Dunkerque entre avril et juillet 2007.

² Pour une version plus nuancée voir (Veltz, 1977).

sociales et celle de Michel Delebarre, soucieuse de mobiliser les réseaux économiques et qui joue la carte de l'homme de terrain pragmatique (Sawicki, 1994). De stature nationale³, le responsable socialiste met en avant sa connaissance des contraintes économiques qui touchent alors l'industrie sidérurgique dunkerquoise. Au-delà des stratégies électorales, on voit ici se profiler l'arrivée d'un maire-entrepreneur pour lequel la conquête du pouvoir passe par l'affichage de sa capacité à répondre aux problèmes économiques du territoire. Cette image est véhiculée pendant la campagne par des soutiens politiques locaux et nationaux⁴ et plus particulièrement par l'élite économique locale. La chambre de commerce et d'industrie⁵ de Dunkerque soutient le nouveau candidat alors qu'elle avait intronisé le maire sortant en 1965. Pour l'un des anciens conseillers au développement économique de Michel Delebarre, le pragmatisme l'emporte sur la couleur politique : « ils sont pas fous, ils voyaient bien, quand on a une peinture comme Delebarre qui arrive et qui se présente comme locomotive, qu'il y a une possibilité de faire avancer le dossier... ».

Les deux projets municipaux que nous comparons ici sont des politiques urbaines : le projet de revalorisation des friches du chantier naval appelé projet Neptune et la rénovation d'un quartier d'habitat social, le Carré-de-la-Vieille. Ils sont tous deux très médiatisés, coûteux, débutent avec l'arrivée de Michel Delebarre et sont encore en cours aujourd'hui. Ils touchent directement à la reconversion de la cité portuaire et industrielle en centre d'agglomération tertiaire. Leur comparaison permet de révéler des pratiques communes ou des ajustements différenciés selon les cadres d'action, soit deux modes opératoires qui possèdent leurs modes de financement et connaissent une structuration d'acteurs différents.

Le Carré-de-la-Vieille est un quartier d'habitat social construit dans les années 1960 pour accueillir dans l'urgence la main d'œuvre nécessaire à l'industrialisation de l'agglomération dunkerquoise. L'habitat social représente 95 % des 205 logements — en majorité des T5 et des T6 pour accueillir les familles nombreuses. Sur les huit bâtiments, sept sont gérés par l'Office public d'aménagement et de construction⁶ du nord (OPAC, qui dépend du conseil général) et le huitième par le bailleur Cottage social des Flandres. Le quartier est situé à proximité du centre-ville, mais reste à sa marge : il est souvent décrit comme une enclave, un « *no man's land* » ou « parc d'assignation »⁷. Son encadrement par un canal à l'est, une voie express au nord et une autoroute au sud achève d'en faire ce qu'un élu nomme un « quartier de relégation ». Les travailleurs qui vivaient au jour le jour avec l'industrie locale pendant la période des Trente Glorieuses sont restés sur le quartier, qui accompagne depuis les errances de l'économie dunkerquoise. Sa situation économique et sociale en 1989 témoigne de la paupérisation de sa population⁸. Quelques équipements publics rythment la vie du quartier : à l'école maternelle et à la maison de quartier construite en 1972 s'ajoute en 1983 une salle de sport financée par la communauté urbaine de Dunkerque⁹. Sa fermeture l'année suivante pour cause de vandalisme suscite l'intervention de l'équipe municipale conduite par C. Prouvoyeur. La réhabilitation du quartier consiste alors en

³ Chef de cabinet de Pierre Mauroy à la mairie de Lille, à la région Nord-Pas-de-Calais, puis à Maignon, Michel Delebarre est vice-président du conseil régional depuis 1986. Il occupe en mars 1989 la fonction de ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer du gouvernement de Michel Rocard.

⁴ Laurent Fabius loue lors de sa venue un homme « efficace et tourné vers l'avenir » (Sawicki, 1994, p. 134).

⁵ Ou CCI. Pour faciliter la lecture, nous emploierons par la suite le terme de chambre de commerce.

⁶ Aujourd'hui Partenord-Habitat, mais nous garderons ici le nom d'OPAC pour le déroulement de la chronologie.

⁷ Expressions provenant de deux entretiens, l'un avec un élu municipal, l'autre avec un agent de la municipalité.

⁸ Les indicateurs de l'INSEE font état en 1989 d'un taux de chômage de 53 % contre 17,3 % en moyenne sur l'ensemble de la commune, 95 % des habitants ont un niveau scolaire inférieur au CAP et 77,5 % des ménages bénéficient de l'allocation personnalisée au logement (APL).

⁹ Communément appelée CUD, nous préférons faire référence par la suite à « la communauté urbaine ».

la rénovation des immeubles par les deux bailleurs, ce qui coûtera à l'OPAC de rembourser son emprunt jusqu'en 2002¹⁰.

Après l'élection de Michel Delebarre, le quartier est inscrit dans les programmes nationaux de la politique de la ville. Un service « Développement social des quartiers » est créé sur le site, le « Carré », devenant ainsi l'emblème de l'intervention municipale dans les quartiers en difficulté. Une rénovation en profondeur est menée pour transformer à la fois le cadre bâti, mais aussi son environnement et jusqu'à la composition sociale de la population : l'équipe municipale affiche l'ambition de renverser l'image du quartier. La municipalité obtient pour cela des aides déplaçonnées de l'État et entreprend la restructuration¹¹ avec le concours de l'architecte Roland Castro. Le coût global de l'opération est de 115 millions de francs, soit près de 17,5 millions d'euros¹².

Le projet Neptune émerge, quant à lui, à la suite d'une série de projets qui voient le jour dans les années 1970. Cette époque de croissance, ou du *Far-West* selon l'expression de deux acteurs de la municipalité rencontrés, est marquée par un foisonnement de projets de construction d'un centre tertiaire à Dunkerque, afin de contrebalancer le déplacement de l'économie dunkerquoise vers l'ouest de l'agglomération suite à l'implantation du complexe sidérurgique. La zone des bassins, qui ouvre le centre-ville sur la mer, est un lieu qui suscite l'ambition de la municipalité dunkerquoise depuis plusieurs décennies sans que les investisseurs privés n'aient montré beaucoup d'enthousiasme, ni que la municipalité ne puisse soutenir toutes les initiatives. La fermeture des chantiers navals, en 1986, laisse la zone en friche et représente alors une opportunité pour remettre ces projets à l'agenda. L'équipe de Michel Delebarre reprend donc le flambeau d'une politique héritée. L'aménagement de ces terrains se fait par la constitution de deux « zones d'aménagement concerté » (ZAC), soit des zones aménagées et équipées dans leur ensemble et dont l'initiative publique est ici orchestrée par la municipalité (Jegouzo, 2000). La première ZAC, dite des « Bassins », est achevée en 1999. Elle est essentiellement composée d'infrastructures publiques — port de plaisance, criée, université — avant que deux centres commerciaux ne voient le jour en 1999. La ZAC dite du « Grand Large » commence à être aménagée en 1999 à l'est des bassins. Il s'agit d'une zone d'habitat publique et privée. Le projet Neptune dépasse les seules frontières de la revalorisation des friches du chantier naval : le projet sur les bassins donne lieu à une restructuration du centre, comprenant notamment la réfection des places publiques, de la zone de la gare et s'étend aujourd'hui avec le programme du Grand Large jusqu'à la plage plus à l'est. Le projet s'étend et s'étale donc à la fois dans l'espace et dans le temps.

Ces deux projets que nous nous proposons de comparer procèdent de logiques d'action différentes. L'un est mu par les principes de la politique de la ville qui dépendent de programmes nationaux et l'autre par les logiques du projet urbain dans lesquelles la coopération avec les acteurs privés est centrale. Les acteurs qui se mobilisent dans leur conception et leur mise en œuvre ne sont pas les mêmes, bien que les institutions politiques et techniques locales interviennent sur les deux programmes. Ils révèlent néanmoins tous deux des mécanismes d'attraction

¹⁰ La réhabilitation par l'OPAC a lieu entre 1985 et 1986, celle de Cottage social des Flandres en 1991. Le remboursement des emprunts contractés constitue, selon les rapports de l'Union sociale pour l'habitat, la dépense principale des bailleurs sociaux.

¹¹ L'aménagement des berges du canal et la rénovation de la maison de quartier figurent parmi les derniers projets encore en cours.

¹² Sources : ville de Dunkerque, mission contrat de ville – grand projet de ville. Sont comptabilisés : les études, les achats de logement pour le relogement, les diagnostics sociaux et la mise en place d'ateliers urbains, les démolitions, les restructurations, les constructions neuves dont les accessions à la propriété, les aménagements urbains, la rénovation du garage *Citroën* et la construction des bureaux de *Voies Navigables de France*.

des ressources orchestrés par le maire ainsi qu'une institutionnalisation des règles du jeu pour encadrer la participation des différents acteurs, ce qui atteste de la mise en place de mécanismes de gouvernement. On pourra par la suite s'interroger sur leur pérennisation au-delà de ces projets ponctuels.

2. Mobiliser et orienter les ressources de l'action publique

La mobilisation de ressources autour d'un objectif défini est un trait caractéristique de la production de politiques publiques (Muller et Surel, 1998, p. 16). Ces ressources peuvent être légales, financières, matérielles ou humaines. Elles représentent autant de leviers pour l'action : leur articulation autour d'un objectif fixé procède d'un travail qui peut dépasser la simple prise en compte des réseaux sociaux et politiques ou du cumul des mandats. Nous nous attachons à distinguer ici entre des ressources héritées et articulées autour du projet du nouveau maire en 1989 et celles qu'il construit par la suite. Cette distinction permet de comprendre que si son élection en 1989 est présentée comme une rupture dans les sources consultées¹³, il s'agit plutôt d'un renversement politique interne à l'agglomération dunkerquoise que d'une rupture brutale dans la production des politiques publiques.

2.1. Héritages de la configuration institutionnelle et de l'action publique

L'élection de Michel Delebarre à la mairie de Dunkerque le 20 mars 1989¹⁴ bouleverse la structure institutionnelle et partisane locale. Son arrivée fait la jonction entre deux stratégies de croissance institutionnelles portées par deux institutions alors concurrentes. L'une est structurée autour de la municipalité de Dunkerque gaulliste et portée par l'Association pour le grand Dunkerque. L'autre est structurée autour de la communauté urbaine et portée par la gauche socialiste menée par Albert Denvers, ancien sénateur et député SFIO¹⁵. Les deux entités revendiquent depuis les années 1960 l'établissement d'un « Grand Dunkerque », notion formulée dès la fin du XIX^e siècle (Oddone, 1979). Il s'agit pour les responsables politiques locaux de créer une entité politique forte, un interlocuteur puissant capable de négocier avec l'État, principal investisseur et aménageur de l'agglomération dunkerquoise par la tutelle exercée sur le Port et la décision d'implantation du complexe sidérurgique *Usinor* (Castells et Godard, 1974 ; Bercoff-Fery et Coing, 1973).

L'Association pour le grand Dunkerque est créée en 1961 à l'initiative d'un représentant de l'édition dunkerquoise de *La Voix du Nord* et d'un intendant de lycée, Claude Prouvoyeur. Soutenue par les associations catholiques et les services sociaux de la ville, elle est présentée comme apolitique, relevant de « l'intérêt général et de l'utilité publique » (Oddone, 1979, p. 169). La parution de deux ordonnances¹⁶ relatives à la fusion des communes et à la formation de districts urbains donne un cadre institutionnel au mouvement et le soutien de la chambre de commerce achève d'installer l'association dans le paysage partisan.

¹³ À la fois dans les journaux municipaux, mais aussi régionaux, les archives, ainsi que les travaux universitaires cités en bibliographie.

¹⁴ À 50,16 % contre 49,84 % pour le maire sortant au second tour.

¹⁵ Sénateur du département du Nord de 1946 à 1956, conseiller général pour le canton de Gravelines depuis 1937 et député depuis 1956.

¹⁶ Ordonnances 59.30 et 59.31 du 5 janvier 1959 relatives aux districts urbains et aux fusions de communes.

Cette dernière, bien intégrée à la mairie¹⁷, propose en 1965 à Claude Prouvoyeur le poste d'adjoint aux finances. À la mort du maire un an plus tard, il est élu à la mairie de Dunkerque.

Le rapprochement du mouvement avec l'UDR¹⁸ entraîne le positionnement progressif des socialistes des communes environnantes sur un projet d'agglomération. Ils sont conduits par Albert Denvers qui se saisit alors de la législation sur l'institution des communautés urbaines¹⁹ pour inciter les communes de l'agglomération à former la communauté urbaine de Dunkerque. Créée par décret le 21 octobre 1968, elle est présidée par Albert Denvers jusqu'en 1995. La majorité socialiste fait voter des extensions progressives des prérogatives de l'institution, tout en rendant possible la présence de personnalités non élues au conseil communautaire. Notons la participation de personnalités de la vie économique dunkerquoise²⁰, attestant des liens tissés entre les responsables socialistes et certains acteurs de l'économie locale — le port et les chantiers navals, notamment.

Les appartenances partisans ne suffisent cependant pas à expliquer les ralliements dans chacun des deux mouvements (Veltz, 1977). Dunkerque est, en effet, intégrée à la communauté urbaine, d'une part, pour profiter des avantages recueillis par son président²¹ et, d'autre part, pour mettre en œuvre la stratégie de croissance dunkerquoise de l'intérieur. Au sein de cette structure partagée par les ambitions des deux mouvements, Dunkerque mène, en effet, sa propre stratégie de fusion avec certaines communes limitrophes. Le regroupement de la commune avec Malo-les-Bains, Rosendaël, puis Petite-Synthe et Fort Marduyck²² permet d'infléchir les équilibres au sein de la communauté urbaine.

L'élection de Michel Delebarre en mars 1989 opère un renversement. La conquête de la mairie par un socialiste donne à la gauche une hégémonie au sein de la communauté urbaine et représente le premier atout dans les mains du nouveau maire. Il cumule, en effet, l'appui de la communauté urbaine et de la ville de Dunkerque, qui trouve sa place confortée dans l'intercommunalité. Cet enchevêtrement peut être considéré comme un véritable instrument d'action pour le nouveau maire disposant d'une plus grande marge d'intervention que son prédécesseur. En succédant à la présidence d'Albert Denvers à la communauté urbaine en 1995, il peut recourir à l'imbrication des deux institutions — commune et communauté urbaine — pour faire naviguer les membres de son réseau. Un ancien directeur de l'agence d'urbanisme devient, par exemple, secrétaire général de la mairie. Les postes techniques et politiques s'entremêlent et les acteurs concernés jouent de ces subtilités²³. Marion Segaud et Olivier Ratouis évoquent à ce sujet le « jeu des chaises

¹⁷ Cette tendance s'inverse au milieu des années 1970 avec le poids croissant d'*Usinor* et le recul de la petite bourgeoisie portuaire au sein de la chambre consulaire (Veltz, 1977).

¹⁸ Union pour la défense de la République de 1968 à 1971, puis Union des démocrates pour la République de 1971 à 1976.

¹⁹ Loi du 31 décembre 1966.

²⁰ Par exemple, le secrétaire général du syndicat des dockers ou le chef du personnel des chantiers navals (Bercoff-Fery et Coing, 1973).

²¹ Le « système » d'Albert Denvers est décrit par P. Veltz qui souligne son rôle dans les circuits départementaux et notamment son poids dans les politiques de logement (Veltz, 1977).

²² Respectivement le 19 octobre 1971, le 1^{er} janvier 1972 pour Rosendaël et Petite-Synthe et l'accord de fusion-association avec Fort-Marduyck en 1980.

²³ Le président de l'agence d'urbanisme, élu en 1989 comme adjoint à l'urbanisme et aux finances voit son élection invalidée en 1991, en raison de son statut de conseiller à la région sur le pôle de conversion de Dunkerque. Le personnel communal ou communautaire circule sur certains postes politiques, ce qui provoque fréquemment des débats lors des élections municipales. En 2001, la présence sur la liste de Michel Delebarre entre autres du directeur de l'association qui gère les équipements sociaux municipaux a été invalidée par le Conseil d'État, l'association ayant été considérée comme gestionnaire par délégation des affaires municipales (décision n° 239142 du 29 juillet 2002).

musicales » et la constitution d'un « groupe » autour du maire de Dunkerque (Ratouis et Segaud, 1996).

Les deux projets étudiés héritent également d'une histoire qui a vu se structurer des acteurs et se formuler des cadres d'actions propres à chacun d'eux.

Le projet Neptune tel qu'il existe en 1989 est le résultat de négociations initiées par la municipalité précédente. La création d'un syndicat mixte a, en effet, permis de faire dialoguer la municipalité, la communauté urbaine, ainsi que les autorités portuaires²⁴ et de faire émerger l'idée d'un projet ouvert sur la mer qui prend le nom de Neptune. Pour réaliser cette ambition, le syndicat a fait appel à un groupement d'intérêt économique (GIE²⁵), chargé de concevoir et de commercialiser les projets. Leur réalisation est certes fortement contrainte par la participation des acteurs privés au processus, mais aussi par des questions foncières. Les autorités de tutelle du Port rappellent, en effet, à plusieurs reprises que l'autorité portuaire n'a pas vocation à céder ou louer ses terrains. Les problèmes d'acquisition foncière bloquent ainsi le processus qui reste en suspens au moment de la campagne de 1989. La nouvelle municipalité hérite donc d'une structure de négociation et de partenariat avec la communauté urbaine et le port, ainsi que d'un groupement d'intérêt économique pour la conception et la réalisation du projet. Ce dernier est néanmoins embryonnaire et il est surtout menacé par les restrictions concernant le partenariat avec le port.

Si le projet Neptune est marqué par les héritages de projets précédemment mis en place ou esquissés par la municipalité précédente, la restructuration du Carré-de-la-Vieille émerge pour sa part sous sa forme actuelle avec l'arrivée de la nouvelle municipalité. Des infrastructures publiques ont été précédemment mises en place — poste de police, gymnase, école maternelle —, mais l'équipe de Claude Prouvoyeur n'a pas expérimenté les logiques de la politique de la ville élaborées depuis les années 1970. En revanche, ces principes d'action publique ont déjà été expérimentés sur la commune voisine de Grande-Synthe par René Carême²⁶. La politique grand-synthoise est mentionnée dans les archives de la ville par les associations sociales de Dunkerque qui louent les équipements mis en place dans cette commune voisine²⁷. Des politiques et des outils spécifiques ont été mis en place à l'échelon national pour les grands ensembles²⁸. Ils visent à doter certaines zones diagnostiquées comme défavorisées de moyens supplémentaires. Alors que les premiers essais étaient marqués par la logique planificatrice de l'État, les modalités d'action se singularisent. On valorise peu à peu la transversalité entre les secteurs d'intervention, la globalité des projets²⁹, l'intégration urbaine, la participation des habitants et le partenariat entre les acteurs. Si certaines associations dunkerquoises sont conquises par les procédés³⁰, quelques

²⁴ Le port de Dunkerque possède le statut de port autonome depuis le 1^{er} avril 1966. Il s'agit d'un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Équipement et dont les dépenses sont contrôlées par le ministère des Finances. Nous mentionnerons seulement par la suite le port de Dunkerque sans rappeler son statut.

²⁵ Composé de C3D – les deux gares appartenant à la Caisse des dépôts, OGER International, EPS-Dumez et un consortium de banques hollandaises et anglaises.

²⁶ Figure emblématique de la politique de la ville, il participe à la commission Dubedout qui rédige en 1983 un rapport fondateur intitulé *Ensemble refaire la ville*.

²⁷ Notamment par l'Association dunkerquoise de gestions des équipements sociaux (ADuGES) qui gère des équipements, tels que les centres de loisirs ou les maisons de quartier.

²⁸ Programme « Habitat et vie sociale » initié en 1977.

²⁹ La logique de projet vise à remplacer la logique programmatrice des précédentes actions « Habitat et vie sociale ». La notion de projet est comprise comme « spécifique à un lieu, fruit de la seule initiative de ses acteurs » (Donzelot et Estebe, 1994, pp. 39–40).

³⁰ Cette adhésion aux principes de la politique de la ville est d'autant plus importante que l'association gère les maisons de quartier et est donc un partenaire potentiel pour la mise en place des programmes.

membres de l'agence d'urbanisme sont, par ailleurs, formés aux modalités d'action sur Grande-Synthe. Ils peuvent ainsi exporter leur expertise dans les autres communes de l'agglomération. Dans le cas du Carré-de-la-Vieille et de la politique de la ville, la municipalité intervient donc dans un nouveau champ d'action encadré par une politique nationale, mais qui peut néanmoins bénéficier des expériences faites à Grande-Synthe.

2.2. *L'activation des atouts et leur transformation en ressources pour l'action*

La nouvelle équipe municipale inscrit le quartier du Carré-de-la-Vieille aux programmes de la politique de la ville en 1989³¹. Avec la nomination de Michel Delebarre au nouveau poste de ministre de la Ville en décembre 1990, cette intervention est vécue comme une volonté de montrer l'exemple. Selon un acteur de la mise en œuvre, le lien est clair entre les politiques locales et cette nomination : « on était la ville du ministre de la Ville, donc il fallait, c'était une injonction implicite et explicite, être toujours sur les nouveaux bidules qui sortaient de la pensée du cabinet parisien ». Le Carré-de-la-Vieille est le premier site sur lequel s'engagent les programmes. La décision d'intervenir sur ce quartier prend une dimension expérimentale et symbolique, à l'image de la nomination du maire dans un nouveau ministère à la recherche d'une légitimité. Pour la nouvelle municipalité, le Carré est donc un laboratoire et il va s'agir de mobiliser un maximum de ressources pour en changer radicalement l'image et afficher ainsi sa capacité d'intervention.

On peut distinguer deux types de ressources nécessaires dans cette entreprise : d'une part, les financements, d'autre part, les ressources légales pour gérer la rénovation de l'habitat social.

La mobilisation de ressources financières exceptionnelles est rendue possible par l'implication du ministre à la Ville et l'appel à un architecte de renom. La notoriété de Roland Castro³² est mise à contribution pour mobiliser l'attention des pouvoirs publics et des bailleurs sociaux. Les aides de l'État sont finalement déplaçonnées pour le projet³³.

Si ces atouts deviennent des ressources pour drainer des financements, d'autres ne se sont pas révélés suffisants ou pertinents. L'exemple de la relation entre la municipalité et le principal bailleur (OPAC) illustre cette différenciation entre les atouts du candidat et les ressources mobilisables pour l'action. Suite à la rénovation de 1986, ce bailleur ne possède pas de marge de manœuvre financière suffisante pour rénover les sept bâtiments qu'il possède sur le quartier. Le maire propose alors de racheter deux immeubles au bailleur et d'en donner la gestion à l'autre bailleur (Cottage social des Flandres). Mais il est légalement impossible pour une municipalité d'acheter un logement social occupé. Le maire de Dunkerque tente jusqu'à la fin des années 1990 de faire modifier la législation en vigueur, notamment en requérant le soutien du ministre de l'époque³⁴. Toutes les tentatives de montage juridique et financier en usant des réseaux politiques du maire échouent. La participation financière du bailleur est définitivement réglée par un prêt de 2925 millions de francs que la municipalité lui octroie³⁵. On perçoit ici que les atouts du maire — principalement le cumul des mandats et ses appuis ministériels — n'ont pas permis d'aboutir

³¹ Programme « Développement social des quartiers ».

³² Considéré par les médias comme un proche, cf. *La Voix du Nord*, janvier 1999.

³³ Pour un acteur de l'État, ces crédits « ont coûté très cher », mais « il y avait Castro ». La municipalité obtient, par ailleurs, les aides européennes de l'Objectif I.

³⁴ Louis Besson est alors ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer et fut le secrétaire d'État au Logement en 1989 et 1990, alors que Michel Delebarre était ministre de l'Équipement.

³⁵ Remboursable sur une période différée de 12 ans.

aux résultats désirés. Le travail d'articulation des ressources passe donc aussi par des échecs, des tâtonnements et des ajustements.

Bien que les sources consultées³⁶ présentent le projet Neptune comme une émanation de la nouvelle équipe municipale, cette dernière hérite en fait d'instruments d'action et intervention dans le prolongement d'une histoire de la construction d'une centralité pour l'agglomération. Néanmoins, elle se différencie par ses manières de faire, principalement dans l'étape de la mise en œuvre. En effet, la nouvelle équipe municipale rend possible le partenariat au sein du syndicat mixte alors que l'équipe précédente se heurtait aux obstacles fonciers. Sur cette opération, le maire va activer les relations tissées avec la direction du port. Ministre de tutelle du port au moment de son élection, Michel Delebarre compte parmi ses soutiens un administrateur et membre du comité de direction³⁷ du port³⁸. Acteur clé de son réseau, il est également élu à la présidence de la chambre de commerce de 1991 à 2004 et permet d'asseoir le soutien au maire dans les deux entités. Le nouveau maire a, de plus, mené une réforme de la manutention portuaire avec le directeur de l'autorité portuaire³⁹. Pour ce dernier, les liens tissés entre le port et la nouvelle municipalité aboutissent à des « convergences sur l'interpénétration des pouvoirs et sur la conception du programme et d'une manière générale sur la relation ville-port » (AAAN, 1999, p. 18). Le déblocage des relations entre la mairie de Dunkerque et la direction du Port autonome a permis de commencer l'aménagement des friches. Ces liens expliquent surtout que certains terrains portuaires aient été cédés à la mairie et la communauté urbaine avant l'apparition d'une loi donnant le foncier en dotation aux autorités portuaires⁴⁰ (AAAN, 1999).

La prise en compte des héritages du paysage politico-institutionnel dunkerquois fait apparaître la marge de manœuvre, dont le maire peut bénéficier. Il s'assure notamment le soutien technique et politique de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme. L'attraction de ressources financières, légales ou même en termes de soutien par ses réseaux font apparaître un maire certes entrepreneur, mais qui a également recours à des dynamiques notabiliaires plus classiques. Le travail de direction et d'orientation des acteurs dans la production des deux politiques fait alors apparaître une autre facette de son gouvernement.

3. Orchestrer les politiques publiques : contrôle des objectifs et enrôlement des acteurs

Le maire joue un rôle de levier dans la mobilisation de ressources pour l'action. L'observation des mécanismes d'intégration des acteurs nous conduit à considérer d'autres mécanismes de son gouvernement : la constitution de règles du jeu et leur institutionnalisation. Dans cette entreprise, le maire incite les acteurs de la mise en œuvre à le suivre, mais il parvient aussi à éviter ou à intégrer d'autres acteurs, dont les intérêts divergent. Ces mécanismes de pilotage sont au cœur de l'activité du maire qui gouverne, conjuguant à la fois des méthodes pour inciter à la mise en œuvre, mais pour partager la décision afin d'éviter le blâme. Nous distinguons ici d'une part les mécanismes mis en place pour piloter les objectifs de l'action publique, et d'autre part, ceux qui permettent de mobiliser à la fois les acteurs à la fois de la mise en œuvre, mais aussi ceux qui revendiquent leurs intérêts dans les deux projets.

³⁶ Cf. note 12.

³⁷ Son suppléant à l'Assemblée nationale.

³⁸ Dont il sera ultérieurement le président, de 2003 à 2005.

³⁹ Hubert du Mesnil, directeur du Port autonome de Dunkerque de 1988 à 1993.

⁴⁰ Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994.

3.1. La formulation et le contrôle des objectifs

La restructuration du Carré-de-la-Vieille est orchestrée par un trio d'acteurs qui assigne des objectifs et assure le suivi des opérations. Le maire mobilise, d'une part, un réseau d'acteurs techniques aguerris aux pratiques de la politique de la ville qui se sont diffusées depuis les expériences grands-synthoises. Il compte, d'autre part, sur l'intervention directe de l'adjoint municipal et communautaire au logement, Henri Loorius, pour suivre le programme. Partisan d'une restructuration en profondeur, ce dernier porte le projet depuis ses débuts : il sensibilise dans un premier temps le maire à la situation du quartier et fait ensuite appel à lui pour drainer les ressources et intervenir dans les négociations avec le bailleur social principal (OPAC). Un acteur de l'État parle du « projet de M. Loorius », tandis qu'un membre de l'agence d'urbanisme évoque « le *boss*, le chef. C'était son projet. Par exemple, l'adjoint à l'urbanisme, il n'avait pas son mot à dire. [...] C'était son truc à lui ». La relation d'interdépendance entre le maire et son adjoint garantit ainsi le verrouillage de la politique (Borraz, 1998).

La participation d'un architecte renommé pour son engagement dans les expériences de la politique de la ville assure également le contrôle des objectifs dans la mise en œuvre. Le même acteur interrogé explique que Roland Castro avait « presque carte blanche » et « qu'on lui faisait confiance », l'architecte partageant les objectifs de la municipalité. L'encadrement de la rénovation est donc porté par trois personnalités fortes qui se partagent le travail. L'architecte attire les médias et use de sa notoriété pour soutenir un projet symbolique de restructuration d'un quartier d'habitat social. Le maire attire les ressources financières et actionne les leviers de l'action, tandis que l'adjoint au logement suit le projet dans sa formulation et sa mise en œuvre. Ils se trouvent au cœur d'un dispositif de contrôle politique de la mutation du Carré-de-la-Vieille, contrôle qui apparaît à travers les structures de pilotage mises en place pour garantir le suivi des objectifs et des interventions.

Les démarches partenariales et transversales de la politique de la ville drainent un grand nombre d'acteurs⁴¹. Les associations, les partenaires financiers et les partenaires institutionnels qui se réunissent sont alors structurés en groupes de travail dirigés par des élus et chapeautés par l'adjoint au logement, tandis que le maire a le dernier mot sur les projets présentés. Ce pilotage opérationnel est renforcé par la création d'un comité de pilotage *ad hoc* qui réunit la mairie de Dunkerque, les représentants de l'État, les bailleurs et la communauté urbaine. Mais c'est surtout avec la création d'une « conférence communale spécifique » que la municipalité se dote d'un puissant outil de contrôle politique des objectifs. Cette instance, présidée par l'adjoint au logement, s'occupe spécifiquement du relogement des familles du quartier, au cas par cas. Elle réunit les bailleurs, l'État et les élus pendant quatre ans sur la base du « secret partagé »⁴² et élabore des critères de relogement ou de maintien sur le quartier : favoriser les familles en début de parcours résidentiel, les ménages de petite taille et ceux dont au moins un membre est en activité⁴³.

La création de telles structures de pilotage chargées de formuler et de contrôler les objectifs est moins facile à identifier dans le cas du projet Neptune. Cela peut être le fait d'un manque de connaissance des groupes de décision plus informels. Si l'on se concentre sur les structures de pilotage existantes, on peut difficilement parler de contrôle des objectifs, tant ces derniers

⁴¹ Jusqu'à 300 personnes lors des premières réunions sur le projet de restructuration du quartier.

⁴² Archives de la ville de Dunkerque, 11 avril 2001.

⁴³ La conférence s'appuie pour cela sur une étude sociologique de l'association Pact-Arim.

restent généraux. Neptune est considéré depuis les années 1980 comme un « label sans contenu » (AGUR, 1999, p. 17). Si la programmation semble évanescence, les communications concernant l'esprit de retournement de la ville sur la mer remplissent ce vide. L'encadrement du projet par des structures publiques et parapubliques semble tenir lieu d'objectif. Le remplacement du groupement d'intérêts économique par une société d'économie mixte (la Société de développement du Dunkerquois, S3D) est présenté dans ce cadre comme permettant de garder l'initiative publique de l'aménagement des deux zones, mais aussi de donner des garanties aux futurs investisseurs. Alors que la restructuration du Carré-de-la-Vieille nécessite le partenariat des bailleurs sociaux, de l'État et schématiquement de partenaires publics, l'attraction de partenaires privés dans le cas de Neptune est au cœur du projet. La capacité de l'équipe municipale à prévoir les projets en est réduite, mais la définition de cadres d'interactions en prévision de la participation des acteurs privés permet d'envisager les futures négociations. La création de deux zones d'aménagement concerté permet ainsi la mise en place *des* projets constituant *le* projet Neptune. La mise en valeur du caractère public de ces structures permet d'attirer l'attention sur l'importance de l'attraction des ressources par la municipalité, alors que les investisseurs privés fuyaient dans les années 1980⁴⁴. Pour encadrer l'action des promoteurs immobiliers qui arrivent avec les débuts de l'aménagement de la zone du Grand Large en 1999, la communauté urbaine rédige un cahier des charges pour sélectionner un groupe de promoteurs tenant lieu d'interlocuteur unique. C'est le groupe Nexity-George V⁴⁵, qui regroupe finalement tous les promoteurs immobiliers⁴⁶. Pour sceller la collaboration avec la municipalité, un protocole d'accord voit le jour au moment de la sélection du consortium en 2004.

La comparaison entre les dynamiques qui permettent un contrôle des objectifs fait émerger dans le cas du Carré-de-la-Vieille une formulation en amont et la mise en place de structures de pilotage chargées de réunir les acteurs et toujours orchestrées par l'adjoint au logement. Le cas du projet Neptune dans lequel les objectifs restent plus généraux s'apparente à une politique « procédurale » au sens de Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, soit une politique qui prend « la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p. 40).

Les différences entre les deux politiques seraient-elles dues à leur cadre d'action ? La politique de la ville apparaît comme plus normée, encadrée dans le temps et dans l'espace par des mécanismes de financement contractuels, incluant une dimension programmatrice. Le projet urbain est encadré par des structures de pilotage publiques ou parapubliques, mais dépend fortement de la participation des investisseurs privés. De ce fait, l'équipe municipale le présente comme un projet inscrit dans le temps long et sans visée programmatrice.

La comparaison des modalités d'encadrement des acteurs de la mise en œuvre et de l'intégration des intérêts qui se mobilisent autour des deux politiques permet de relativiser cette différence tenant à la nature et au cadre d'action des deux politiques.

⁴⁴ On notera qu'ils apparaissent plus tard dans le processus, quand les conditions de réalisation semblent être attestées par la première zone des Bassins.

⁴⁵ Qui comprend Nexity-Georges V, Palm Promotion, BECI, ainsi que Cottage social des Flandres et Maison flamande qui sont des bailleurs sociaux.

⁴⁶ Nexity-Georges V est la filiale du groupe Nexity en région (Pollard, 2007).

3.2. Structures d'échange et médiation politique : l'enrôlement des acteurs

Alors que les modes de contrôle des objectifs divergent, l'intégration des intérêts est menée dans les deux cas par des mécanismes d'enrôlement des acteurs. Nous distinguons ici la relation de l'équipe municipale avec, d'une part, les acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre des politiques et, d'autre part, les acteurs qui s'immiscent dans le processus. Ce second type d'acteurs, les « invités », se sont insérés dans le jeu municipal en cours de projet, soit pour infléchir la décision, soit pour en contester la mise en œuvre. On assiste dans les deux projets à la mise en place de mécanismes de partenariat et de coopération qui ne sont pas décidés en amont, mais construits au cours de la formulation et de la mise en œuvre des politiques.

Dans le cas de la restructuration du Carré-de-la-Vieille, le projet dépend de la coopération des bailleurs pour rénover les huit immeubles du quartier. Ce sont ces acteurs de la mise en œuvre que le trio maire-adjoint-architecte s'attelle à mobiliser. Au-delà de la capacité financière qui est donnée au bailleur principal par le prêt de la mairie, il s'agit de pouvoir s'assurer de la coopération des deux bailleurs aux ambitions fixées. Pour cela, le comité de pilotage dirigé par l'adjoint au logement décide de les mettre en concurrence, afin de pousser le bailleur principal (OPAC) à coopérer. L'autre bailleur (Cottage social des Flandres), propriétaire d'un seul immeuble sur les huit que comprend le quartier, ne veut pas intervenir sans être sûr que le bailleur principal fera de même. Dans les négociations, le comité de pilotage joue sur ce dilemme et provoque la compétition entre les deux bailleurs, arguant de la volonté, mais aussi de la capacité d'intervention du bailleur « minoritaire » pour inciter le bailleur principal à le suivre.

Pour lier cette coopération municipalité-bailleurs dans la durée, la mairie met en place un système d'échange réciproque. Ainsi, il est institué que lorsque le bailleur principal achète trois maisons sur la commune⁴⁷, la mairie en rachète une et la lui restitue par bail emphytéotique⁴⁸. Cette réciprocité lie la mairie et les bailleurs dans la mise en place des programmes de logement au niveau communal. La municipalité a fixé les règles du jeu, soit la restructuration du quartier par une politique volontariste de gestion du peuplement et de rénovation du cadre bâti. Pour inciter les acteurs à coopérer, elle crée des structures d'encadrement où un mécanisme de confrontations entre les bailleurs peut avoir lieu. Elle met également en place un système d'échange réciproque avec les bailleurs, tendant à affirmer leur interdépendance. La coopération entre ces acteurs procède de mécanismes plus complexes que la seule activation des réseaux partisans : alors que le conseil général et le bailleur étaient tenus par la droite, la municipalité socialiste parvient à les mobiliser autour de son projet. Enfin, l'installation du siège du bailleur sur le site même du Carré-de-la-Vieille⁴⁹ est le point d'orgue de cette logique. Sa présence sur le quartier opère selon un acteur de la politique de la ville municipale comme « garde-fous » pour permettre le « contrôle collectif », soit une façon d'impliquer le bailleur dans la durée, au-delà du programme de rénovation du quartier.

D'autres mécanismes de pilotage et d'intégration des acteurs sont également mis en place avec les habitants du quartier qui sont les acteurs « invités » dans la mise en œuvre de la restructuration. Si la participation des habitants est une composante importante des programmes de la politique de la ville, elle révèle aussi la capacité de la municipalité à instaurer des mécanismes d'enrôlement de ces acteurs dans le projet, mais aussi ici à institutionnaliser leur participation.

⁴⁷ Avec un plafond fixé à 400 000 francs.

⁴⁸ Bail immobilier de longue durée qui donne au locataire un droit sur l'objet, lui laissant la charge d'améliorer le fonds, en échange d'un loyer modique. Les améliorations bénéficient au bailleur en fin de bail sans que ce dernier ait à indemniser son locataire.

⁴⁹ Le 6 juin 2002.

Les habitants sont considérés dans un premier temps comme des individus à informer par le biais d'ateliers populaires d'urbanisme qui se tiennent dans le quartier et qui sont encadrés par l'agence d'urbanisme. À l'occasion de ces réunions d'information, un projet d'aménagement va cristalliser les tensions et mobiliser les habitants qui participent à ces ateliers : la mise en place d'un centre de tri de la Poste sur une zone en friche. Les oppositions sont intégrées par la municipalité et les ateliers deviennent alors le lieu de coproduction de l'aménagement de cette friche et de sa transformation en parc urbain. Le procédé s'institutionnalise peu à peu et finit par réunir un petit groupe d'habitants structuré. Ce dernier permet au médiateur de l'agence d'urbanisme de voir son action vascularisée sur le quartier. Cette intermédiation est renforcée par la présence d'un habitant emblématique, fondateur de la première association du quartier en 1992 et élu à la communauté urbaine. Il fait ainsi la médiation entre ce groupe d'habitants, les élus de la ville et de la communauté urbaine.

Les ateliers permettent à la municipalité de mesurer « l'humeur » ou les « attentes »⁵⁰ des habitants qui viennent s'y exprimer et ces derniers considèrent ce lieu comme le réceptacle adéquat de leurs revendications. Le rôle des ateliers va finalement s'élargir peu à peu pour devenir le lieu d'expression privilégié des habitants.

Mais ce cadre d'interaction ne prend tout son sens que dans le contexte dunkerquois de construction d'un maillage d'instances participatives à l'échelle de la ville. Les différents niveaux du territoire⁵¹ municipal sont, en effet, tous dotés d'une instance participative avec leurs prérogatives et leurs modes de représentation. Elles constituent la toile de la participation à la décision publique, un système qui permet à la municipalité d'intégrer les initiatives habitantes, de canaliser l'insatisfaction et les critiques. En effet, chaque problème possède son organe de règlement, son niveau territorial, son lieu d'expression et ses modes de résolution propres. Ce fonctionnement permet, en outre, un apprentissage pour les acteurs impliqués, un accès aux problèmes des mécanismes de décision et de formation d'un intérêt commun. Leur structuration et l'élargissement progressif de leurs prérogatives favorisent l'intégration progressive de nouveaux acteurs et leur adaptation aux règles déjà instituées.

Le projet Neptune, en tant que politique procédurale, doit permettre aux décideurs de gérer plusieurs temporalités : il s'agit de suivre les évolutions du projet, tout en évitant le blâme de certains citoyens et les oppositions d'autres aux intérêts divergents (Lascombes et Le Bourhis, 1998). Il y a néanmoins un paradoxe entre la volonté que les pouvoirs publics encadrent le projet et le fait que la municipalité mette en avant un processus ouvert aux différents acteurs et voué au temps long sans se contraindre par la programmation. Gilles Pinson exprime clairement ce problème, en parlant d'« une tension forte entre volonté de contrôle et d'affirmation d'un sujet politique, d'une part, et mise en œuvre de modes d'action interactifs, itératifs et incrémentaux, d'autre part » (Pinson, 2004, p. 217). Cette tension tente d'être résolue ici par la mise en place d'arènes de rencontre entre la demande politique et les acteurs du projet. Il s'agit tout d'abord d'élaborer un *master plan* — ou plan général d'aménagement — puis de mettre en place des ateliers de travail appelés *workshops*.

Le *master plan* est conçu par le cabinet de Richard Rogers, l'architecte du projet⁵². Ce dernier est prié par la municipalité d'élaborer un document comprenant des orientations générales, mais non contraignantes. On pourrait l'associer à l'idée de *meta-projet* chez G. Pinson, soit un

⁵⁰ Entretien avec un membre de l'agence d'urbanisme.

⁵¹ Les quartiers qui sont dotés d'une maison de quartier possèdent un « conseil de maison » et les six anciennes communes fusionnées — les quartiers — sont représentés par des « conseils communaux ».

⁵² Responsable, notamment de la requalification des *docklands* de Londres.

« ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs interactions » (Pinson, 2004, p. 221). Le *master plan* procède, en effet, de deux logiques : il permet, d'une part, la mobilisation des acteurs autour du projet, et il sert, d'autre part, de document de mobilisation pour les investisseurs (Bachoffen et Picheral, 2002). Il permet donc de susciter le débat et l'implication des acteurs, de donner un cadre à la production de sens.

Les *workshops* ou ateliers sont des groupes de travail chargés de produire les cahiers des charges orientant les maîtres d'ouvrages et les maîtres d'œuvre. Ils regroupent tous les acteurs de la mise en œuvre, mais n'ont aucun pouvoir de décision, celui-ci demeurant entre les mains de la ville et de la communauté urbaine. Ils ont avant tout un rôle fédérateur, permettant l'articulation des projets et la coopération des acteurs. Il s'agit pour les élus de mutualiser les ressources, mais aussi de partager le blâme ou du moins de l'éviter en créant des instances collégiales, dirigées par les élus qui conservent le monopole de la décision. La création progressive d'un réseau d'acteurs autour du projet Neptune permet, par l'itération de leur coopération, de faciliter la création d'un cadre d'action commun.

À cette forme souple et flexible de pilotage des acteurs de la mise en œuvre s'oppose l'intégration des commerçants du centre-ville, « invités » dans le projet. Ils s'immiscent dans le processus de décision et leur mobilisation est l'occasion de trouver un autre cadre d'interaction, plus proche de la coopération expérimentée avec les bailleurs sociaux. La recherche d'un consensus entre la municipalité et les commerçants est néanmoins facilitée par le fait qu'ils partagent l'objectif de renforcer le commerce en centre-ville. Le projet de la municipalité de réaliser un centre commercial sur les bassins, coupé du centre par une voie rapide, suscite le mécontentement des commerçants qui se regroupent en association. Mais au lieu de bloquer le processus, ils décident de présenter un projet alternatif. Pour cela, ils obtiennent le soutien de la chambre de commerce qui leur fournit des moyens d'expertise ainsi qu'une légitimité pour négocier avec la municipalité. Le Président de la chambre de commerce déclare alors vouloir « s'associer aux réflexions plutôt que de s'opposer de façon systématique »⁵³.

Le maire tranche, en 1993, pour une confrontation des deux projets. Le retrait du groupe immobilier concurrent (groupe Générale immobilière) sonne alors la victoire des commerçants et de la chambre de commerce. Comme dans le cas des habitants du Carré, les propositions sont intégrées par la mairie et un compromis voit le jour : deux centres sont prévus, l'un sur les bassins et l'autre de l'autre côté de la voie rapide, le tout relié par un mail planté. Dans cette négociation, la médiation de la chambre de commerce semble avoir été un élément intégrateur. Les commerçants ont acquis une légitimité et une capacité d'action permettant de rentrer dans le processus de décision, tandis que la chambre consulaire permettait à la municipalité de négocier avec l'association⁵⁴.

Comme dans la relation avec les bailleurs, la municipalité joue ensuite la réciprocité avec les commerçants du centre-ville pour les pousser à prendre part au processus de revitalisation du centre. C'est l'occasion de faire collaborer la mairie — réfection des places, trottoirs, etc. — et les commerçants — rénovation de leurs magasins. Un acteur de l'agence d'urbanisme présente ainsi le succès de cette action commune par le fait que « les commerçants ont joué le jeu ».

⁵³ La *Voix du Nord*, 24 et 25 mai 1992.

⁵⁴ On peut noter ici l'évolution des relations entre la municipalité et la chambre qui est décrite par P. Veltz comme une « façade » ou une simple « caisse de résonance » (Veltz, 1977, p. 183).

La mairie s'engage par la suite dans un processus d'intégration des revendications commerçantes de deux façons. Elle crée tout d'abord un poste de « manager pour le centre-ville », en 2002, dans l'optique d'instituer un acteur pour coordonner les actions municipales et tenir lieu d'interlocuteur unique. Elle participe enfin à la création d'une association commune entre la ville, la chambre de commerce et les commerçants. C'est l'aboutissement du processus d'intégration des intérêts et de coopération dans et par l'action.

4. La stabilisation des règles du jeu

La mise en perspective des mécanismes d'intégration des acteurs dans les deux politiques publiques pourrait donner l'impression d'une succession de stratégies de court terme visant à adapter le rôle mayoral à la nature et à la configuration des acteurs en présence, à leur capacité d'intercession ou de blocage. Néanmoins, on peut dégager la formulation d'un cadre d'action global permettant de lier dans chaque projet tous les acteurs autour d'objectifs communs et de stabiliser la coopération dans le temps. Ce mécanisme est assuré par la mise en place de chartes qui ne permettent pas tant de fixer des normes d'action, que d'institutionnaliser les relations entre les différents acteurs.

Au cœur des transformations de l'action publique (Gaudin, 1999), les chartes représentent un élément important des politiques procédurales, car elles permettent de stabiliser les échanges et de baliser les actions des acteurs (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). La production d'une charte passe par la formulation d'un diagnostic — rendant compte de la perception des problèmes à gérer — la mobilisation des acteurs et l'édiction de principes directeurs.

Dans le cas du Carré-de-la-Vieille, la formalisation de la charte « restructuration urbaine et de réhabilitation du Carré-de-la-Vieille » est mise en route en 1994 et actée en 1999. Les orientations sont néanmoins formulées avant sa signature par l'élaboration en 1997 d'un « protocole d'accord pour une charte de réhabilitation ». Ce protocole est l'occasion pour les acteurs du comité de pilotage et les financeurs⁵⁵ de travailler sur un diagnostic du quartier, de fixer des objectifs et les moyens pour y parvenir. Cette déclaration d'intention est assez souple pour permettre l'inclusion éventuelle de nouveaux acteurs, tout en ayant déjà fixé le cadre de coopération et les responsabilités de chacun. La signature en juin 2002 d'une charte « qualité de vie, de l'environnement et des services » est le point d'orgue de cette logique. Ce document réunit les acteurs du Carré dans une acception plus large que la charte de réhabilitation, incluant, par exemple, les intervenants sociaux et les habitants dans le cadre de la cogestion d'espaces de proximité. L'objectif est d'assurer leur engagement au-delà du seul projet de rénovation et de garantir une pérennité à l'investissement public sur le quartier. Cette charte symbolise l'intégration des différents partenariats en un seul document directeur.

La logique prend une autre forme dans le cas du projet Neptune. La formulation d'une stratégie et d'objectifs généraux sur la base d'un diagnostic commun n'est pas formalisée. Les procédures des zones d'aménagement concerté servent de cadre de négociation et le *master plan* de principes directeurs, mais aucune formalisation des engagements n'est produite collectivement. Cependant, l'arrivée du groupement de promoteur dans la conception de la seconde ZAC modifie les règles du jeu et la constitution d'une charte est alors envisagée par la municipalité. On assiste finalement à la mise en place de garde-fous pour structurer les actions des acteurs immobiliers.

⁵⁵ La ville de Dunkerque, la région Nord-Pas-de-Calais, la communauté urbaine, la Caisse des dépôts et les bailleurs l'OPAC du Nord (Partenord-Habitat) et Cottage social des Flandres.

Si l'on peut douter de la capacité contraignante des chartes, nous pouvons néanmoins noter qu'il s'agit d'un moyen pour les élus de lier les acteurs sur la durée sans les contraindre, mais en les incitant à entrer dans le cadre fixé. De plus, elles permettent de créer des interactions facilitant la surveillance et la responsabilisation réciproque des acteurs et finissent par créer des formes d'apprentissage de la coopération (Gaudin, 1999, p. 150).

Alors que la comparaison entre le projet Neptune et la restructuration du Carré-de-la-Vieille fait apparaître deux systèmes qui se différencient par la formulation, la précision et le maintien des objectifs, on observe néanmoins une dynamique commune de construction de cadres d'interaction et de mise en place de règles du jeu avec les acteurs de la mise en œuvre et les intérêts qui s'invitent dans le processus.

Si l'on compare les différentes temporalités de ces deux projets, on peut constater que le maire apparaît au début de chacun pour attirer des ressources et donner sa légitimité aux deux actions municipales. Si son rôle semble s'estomper par la suite, c'est qu'il s'est dilué dans les mécanismes d'encadrement des acteurs et que son mode de gouvernement s'est institutionnalisé, notamment par la toile de la participation des habitants à l'action municipale et la production de chartes et de lieux d'interaction. Ainsi, si le maire se concentre sur de nouvelles actions ou de nouveaux enjeux, il a néanmoins instauré des règles du jeu dont il peut rester l'arbitre, bien que distant.

5. Conclusion

Une analyse des politiques locales à partir du maire en action permet d'observer la capacité des responsables politiques à mobiliser, articuler et orienter des ressources hétérogènes, à mettre en place un pilotage de l'action publique et stabiliser les règles du jeu. Cette « régulation homéopathique au quotidien » (Lorrain, 1991, p. 42) donne à voir des mécanismes d'imbrication entre des logiques notabiliaires et entrepreneuriales. Les réseaux politiques et sociaux du maire ainsi que son accès aux cabinets ministériels ont permis d'initier des projets urbains coûteux et ambitieux. Néanmoins, non seulement ces logiques ne sont pas suffisantes pour expliquer la mobilisation de l'ensemble de ces ressources — soutien du conseil général de droite dans le cas du Carré-de-la-Vieille et incapacité du maire à infléchir la législation sur le logement social — mais elles ne permettent pas non plus d'appréhender l'ensemble du processus de production des deux politiques. Si la mobilisation initiale des ressources dépend pour beaucoup de mécanismes notabiliaires classiques, leur articulation et la pérennité de l'action publique dépendent de la fixation des objectifs par l'équipe municipale et de la mise en œuvre des projets. La qualité d'entrepreneur que l'on peut attribuer au maire se lit surtout dans la mise en œuvre des politiques qui témoigne de la maîtrise de plusieurs horizons temporels et notamment le long terme, avec la volonté de diminuer les risques en laissant la porte ouverte aux développements futurs dans le cadre de Neptune ou en institutionnalisant des partenariats sur le long terme avec la charte de 2002 pour le Carré-de-la-Vieille.

De plus, si la maîtrise des risques témoigne de logiques entrepreneuriales, c'est surtout le rôle structurant de la formulation de règles du jeu par la nouvelle municipalité qui rapproche les deux cas et cristallise cette articulation des logiques notabiliaires et entrepreneuriales. Les lieux d'échanges et d'intégration des acteurs de la mise en œuvre et des intérêts divergents sont au cœur du processus de production de ces politiques urbaines. Les lignes directrices du *master plan*, les chartes, les différentes strates de la démocratie participative et les processus de compromis trouvés avec les commerçants du centre-ville ou avec les habitants pour le parc urbain sont autant de règles mises en place permettant de distinguer les acteurs et les actions pertinents. Ils permettent surtout

d'intégrer les intérêts contradictoires en instituant des espaces de dialogue et de compromis qui se perpétuent par la suite par des liens contractuels ou l'institution de liens d'interdépendance. Il ne s'agit donc pas de rejeter simplement le blâme, mais plutôt de le disperser ou de le fondre dans le processus de mise en œuvre. Ainsi, les choix forts opérés par la municipalité comme celui de transformer le peuplement du Carré ou d'installer un centre commercial sur l'ancien site des chantiers navals semblent être légitimés par sa capacité à intégrer les mécontentements, afin de trouver des compromis ou des ajustements aux projets. Dès lors, les débats ne portent plus tant sur les finalités des projets que sur leurs dynamiques de développement, ce qui pose la question des transformations de la légitimité politique et de ses liens avec ces modalités de production de l'action publique.

Archives

Archives de la ville de Dunkerque

Archives du service municipal « Développement social des quartiers »

Archives de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR)

Dunkerque Magazine

La Voix du Nord

Le Moniteur

Références

- AAAN (Association des archives d'architecture du Nord), 1999. Dunkerque en projet : Neptune 1989–1999. AAAN.
- AGUR, 1999. Neptune 10 ans après : projets et perspectives. Actes du séminaire du 3 décembre 1999, Dunkerque.
- Bachoffen, C., Picheral, J.-B., 2002. Dunkerque-Neptune, transformation des docks en centre-ville. In Bonnet, M. (Ed), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 1: les acteurs du projet architectural et urbain. Plan Construction et Architecture*. <http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/dunkerq.htm>.
- Bardet, F., Jouve, B., 1999. Entreprise politique et territoire à Lyon. *Sociologie du travail* 41, 41–61.
- Bercoff-Fery, R., Coing, H., 1973. Planification urbaine à Dunkerque : les éléments du dossier. Beture, Trappes.
- Borraz, O., 1998. Gouverner une ville : Besançon 1959–1989. Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Castells, M., Godard, F., 1974. Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque. Mouton, Paris.
- Donzelot, J., Estebe, P., 1994. L'État animateur. Essai sur la politique de la ville. Esprits, Paris.
- Duran, P., 1999. Penser l'action publique. LGDJ, Paris.
- Favre, P., 2005. Comprendre le monde pour le changer : épistémologie du politique. Presses de Sciences Po, Paris.
- Garraud, P., 1990. Le maire urbain français : un entrepreneur politique. Working Paper ICPS.
- Gaudin, J.-P., 1999. Gouverner par contrat, l'action publique en question. Presses de Sciences Po, Paris.
- Gremion, P., 1976. Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français. Seuil, Paris.
- Jegouzo, Y. (Ed.), 2000. Droit de l'urbanisme. Dalloz/Le Moniteur, Paris.
- Lagroye, J., 1973. Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux. Pedone, Paris.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix* 11 (42), 37–66.
- Lorrain, D., 1991. De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail* 33 (4), 461–484.
- Lorrain, D., 1993. Après la décentralisation. L'action publique flexible. *Sociologie du travail* 35 (3), 285–307.
- Muller, P., Surel, Y., 1998. L'analyse des politiques publiques. Clefs Montchrestien, Paris.
- Oddone, P., 1979. Batailles autour des beffrois ou la vie politique de l'agglomération dunkerquoise de 1945 à 1978. Westheck, Dunkerque.
- Pinson, G., 2004. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In Lascoumes, P., Le Galès, P. (Eds.), *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris, pp. 199–233.
- Pollard, J., 2007. Portraits d'entreprise. Les grands promoteurs immobiliser français (1). *Flux* 62, 94–108.

- Ratouis, O., Segaud, M., 1996. Dunkerque : un rapport exemplaire entre agglomération et État. Plan urbain/MATET/MENESTRIP.
- Sawicki, F., 1994. L'homme politique en campagne. L'exemple de l'élection municipale de Dunkerque en mars 1989. *Politix* 28, 127–139.
- Smith, A., Sorbets, C., (Eds.), 2002. Le leadership politique et le territoire. Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Veltz, P., 1977. La politique urbaine à Dunkerque. 1970 à 1977. Beture, Trappes.